



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Clécia Alves de Souza – matrícula: 15/0071612

A CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Brasília-DF / julho de 2019

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Clécia Alves de Souza – matrícula: 15/0071612

**A CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA PARTIDÁRIO
BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Ciência
Política.

Professor Orientador:
Doutor David Verge Fleischer

Brasília-DF / julho de 2019

CLÉCIA ALVES DE SOUZA

**A CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA PARTIDÁRIO
BRASILEIRO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Ciência Política da Universidade de Brasília da aluna
CLÉCIA ALVES DE SOUZA

Professor David Verge Fleischer
Professor-Orientador

Prof. ^a Dr.^a, Graziela Dias Teixeira
Professora-Examinadora

Brasília, 17 de julho de 2019

RESUMO

Este trabalho discorrerá sobre a Cláusula de Barreira no sistema político partidário brasileiro e seus efeitos nas eleições gerais no sistema proporcional no ano de 2018. Foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre tentativas de aplicação da barreira no Brasil, passando por legislações diversas até culminar com a Emenda Constitucional 97/2017 que inseriu o dispositivo na legislação brasileira. Serão mostrados os resultados da barreira bem como seus impactos no computo geral dos partidos que integram nosso sistema. A adoção da barreira aponta para uma progressiva redução no número de partidos e causa ainda grande impacto em algumas candidaturas individuais.

Palavras-chave: desempenho eleitoral; legislação partidária; número efetivo de partidos políticos

ABSTRACT

This paper will discuss the Barrier Clause in the Brazilian political party system and its effects on the general elections in the proportional system in the year 2018. A bibliographical research was made on attempts to apply the barrier in Brazil, going through various legislations until culminating with the Amendment Constitutional Act 97/2017 which inserted the provision into Brazilian law. The results of the barrier will be shown as well as its impacts on the overall composition of the parties that integrate our system. The adoption of the barrier points to a progressive reduction in the number of parties and causes great impact in some individual running for office.

Keywords: electoral performance; party legislation; effective number of political parties

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação direta de inconstitucionalidade
DC – Democracia Cristã
DEM - Democratas
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCO – Partido da Causa Operária
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PMB – Partido da Mulher Brasileira
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PODE – Podemos
PP – Partido Progressista
PPL – Partido Pátria Livre
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PRP – Partido Republicano Progressista
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PST – Partido Social Trabalhista

PSoL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PV - Partido Verde

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. Introdução	09
2. Justificativa	10
3. Cláusula de Desempenho no Brasil	12
3.1- A Emenda Constitucional 97/2017	15
4. Sistema Eleitoral e Cláusula de Barreira	17
5. Cláusula de Barreira no Direito Comparado	20
5.1- Barreiras e características dos Sistemas Eleitorais em países Europeus	24
6. Cláusula de barreira brasileira: da declaração de inconstitucionalidade à inserção no ordenamento jurídico	27
7. Aplicação da barreira nas eleições para a Câmara Federal em 2018	30
7.1- Impacto das barreiras nos partidos	31
7.2- Impacto em candidatura individuais	33
8. Movimentação dos parlamentares	39
9. Conclusão	43
10. Referências Bibliográficas	44

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho vai investigar a Cláusula de Barreira, uma das propostas integrantes da última tentativa de reforma do sistema político brasileiro levado a termo pela EC 97/2017. A cláusula em estudo não é assunto novo no nosso cenário político. Em 1995 tal dispositivo foi aprovado pelo Congresso Nacional, mas só entrou em vigor nas eleições de 2006. Entretanto, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) que instituíam a cláusula.

A regra, à época, determinava que os partidos com menos de 5% dos votos nacionais não teriam direito à representação partidária e não poderiam indicar titulares para as comissões, incluindo CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito). Também não teriam direito à liderança ou cargos na Mesa Diretora. As restrições influenciariam o direito ao funcionamento parlamentar, o acesso ao horário gratuito de rádio e televisão e a distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Em 2017 o Congresso Nacional aprovou as leis nº 13.487 e nº 13.488 que foram popularizadas como a *Reforma Política*. Na prática, a reforma alterou dispositivos da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), que disciplinam todo o processo eleitoral.

A cláusula de barreira se soma à outras questões relacionadas aos partidos, aos sistemas de eleição (majoritário ou proporcional), lista aberta ou fechada para votação, regras que regulam o financiamento e regras quanto à propaganda no rádio e TV. Tais questões, estão sempre presentes, ainda que tacitamente, no debate legislativo nacional e ressurgem com maior ênfase nos momentos em que há um agravamento da crise política.

Dessa forma, este trabalho pretende investigar os efeitos da EC 97/2017 na primeira eleição, ou seja, a de 2018, após a vigência da legislação para verificar os desdobramentos dela decorrentes, vislumbrados na possível diminuição do número de partidos, eventuais incorporações ou fusões.

2. JUSTIFICATIVA

Juntamente com outros elementos como a circunscrição, a fórmula e o corpo eleitoral, a barreira eleitoral compõe o "sistema eleitoral" (mesmo entendido em sentido estrito) refletindo claramente a existência e a interdependência desses elementos.

O atual sistema partidário brasileiro é composto por 35 partidos com registro no TSE, dentre os quais, 28 possuem representação no Congresso Nacional. Este trabalho pretende investigar a aplicação da lei da reforma eleitoral nas eleições de outubro de 2018 para verificar se haverá a redução do número de partidos e quais serão as mudanças na dinâmica dos partidos em decorrência da lei.

A escolha do tema está relacionada à atualidade do assunto e sua importância, devido à questão da governabilidade. Demasiado aumento na representatividade do sistema suscitam perdas na governabilidade, haja vista que, um maior número de vontades representadas propicia o surgimento de discordâncias e reduz a plausibilidade de consensos governativos.

Na esteira dessas questões, cabe o questionamento sobre os resultados decorrentes da implantação desse dispositivo, a saber, se a cláusula de barreira vai diminuir a representatividade de grupos políticos historicamente influentes e ativos na política nacional.

Seguindo as diretrizes estabelecidas pelo *International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance)* para as democracias emergentes, acreditamos que o caso do Brasil comporta a investigação sobre a reforma política com especial enfoque na Cláusula de Desempenho dos partidos políticos. International IDEA propõe um novo manual para o desenho dos sistemas eleitorais (2006) no qual estabelece que embora possa haver divergência nos contextos das democracias emergentes e das estabelecidas, ambas possuem os mesmos objetivos a longo prazo, que é o de adotar instituições que sejam fortes suficientemente para a promoção da estabilidade e flexível o suficiente para ajustar-se às mudanças necessárias.

Aqueles que compartilham das teorias que argumentam que o Brasil apresenta excessivo número de partidos políticos defendem mecanismo capazes de desmotivar a criação e proliferação de legendas de aluguel e a compra e venda de votos nos parlamentos, a fim de possibilitar o fortalecimento do sistema democrático.

Silveira e Rabelo (2018) informam que o Brasil figura entre os países com maior número efetivo de partidos do mundo. As autoras apresentam dados coletados do banco de

Pippa Norris e Alcántra Sáez e Freidenberg, que demonstram que a média entre 138 países do mundo, no ano 2000, era de 4,1 partidos. Somente três países apresentavam um número efetivo de partidos superior ao do Brasil: Israel, Bélgica e Líbano. Durante a década de 90, enquanto que na América Latina, a média entre a quase totalidade de países democráticos foi de 3,6, no Brasil, o número efetivo de partidos, entre 1990 e 2010, era de 8,8.

Tal cenário coloca o Brasil em uma realidade de enorme dispersão partidária, ambiente no qual a tomada de decisão depende excessivamente do entabulamento de alianças para a formação de uma coalização que permita a governabilidade. A realidade tem mostrado, entretanto, que as alianças nem sempre se formam tendo as afinidades ideológicas como a base alicerçar. Pelo contrário, temos visto coalizões sendo estabelecidas na base da troca de favores, no conchavo interesseiro, operado na lógica em que o apoio das agremiações é negociado com cargos no governo. Tal modelo pode propiciar a proliferação da corrupção.

3. CLÁUSULA DE DESEMPENHO NO BRASIL

No meio jurídico brasileiro, os primeiros sinais de visibilidade do instituto ocorreram nas décadas de 1940 e 1950. O artigo 5º do Decreto Lei nº 8.835/46 estipulava a cassação do registro dos partidos políticos que, nas eleições a que tivessem concorrido, não obtivessem votação pelo menos igual ao número de eleitores com que tivessem alcançado seu registro definitivo. (MELO, 2018)

De acordo com artigo de Moraes (2013) a manifestação no sentido de estabelecer um critério para a atuação dos partidos foi denominada de cláusula de desempenho, sendo positivada no Código Eleitoral de 1950 (artigo 148) de forma amena. Durante o período de ditadura militar, as exigências foram encrudescidas pelo artigo 149, VIII, do texto constitucional de 1967, flexibilizado, posteriormente, pela EC 11/78 e pela EC 25/85, que estabeleceu não ter direito a representação no Congresso Nacional o partido que não obtivesse o apoio de 3% do eleitorado das eleições gerais, distribuídos os votos em pelo menos cinco estados, com o mínimo de 2% em cada um deles.

A cláusula nunca foi aplicada na prática no período da ditadura e como sua finalidade explícita era, por iniciativa do governo militar, inviabilizar o surgimento de agremiações oposicionistas, isso acabou gerando, segundo Moraes (2013), um tipo de preconceito e o velacho de antidemocrática. Tal malquerença para com o dispositivo fez com que por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte e na própria Revisão Constitucional não se chegasse a votar o relatório de deputado Nelson Jobim (PMDB/RS) que propunha a criação de uma nova cláusula de desempenho, com os sólidos argumentos sobre a importância dessa previsão para o fortalecimento dos partidos políticos e da democracia representativa. O relatório reforçava a não justificação de representação na Câmara dos Deputados de partidos que não tivessem apoio de significativa parcela do eleitorado. Traduzia também a preocupação com as legendas de aluguel e propunha sua erradicação, pois tais engenharias desmoralizam as instituições políticas e põem em cheque a governabilidade.

Uma análise da Constituição de 67 voltada para o assunto revela que tal carta frustrava a formação de coligações partidárias. Nas várias emendas sofridas por essa Constituição, há a abordagem da cláusula de desempenho. Exemplos: emenda constitucional nº 1, de 1969 (art. 152, inciso VII), emenda constitucional nº 11, de 1978 (art. 152, parágrafo 2º, inciso II e §3º) e a emenda constitucional nº 25, de 1985 (art. 152, parágrafo 1º). Ressalta-se, entretanto, que a matéria empregada pelas Emendas Constitucionais nº 11 e nº

25 sobre a cláusula de barreira não chegou a ser implementada. A primeira estabeleceu que a cláusula não se aplicaria às eleições subsequentes. A segunda emenda, previu que a cláusula não seria aplicada às eleições de 15 de novembro de 1986.

Melo (2018) destaca que a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu qualquer percentual referente a uma cláusula de desempenho. Posteriormente, houve uma tentativa de reintrodução do instituto, por meio da Revisão Constitucional de 1993. O instrumento foi o Parecer nº 36, de autoria do deputado Nelson Jobim, com o fito de alterar o artigo 17 da Constituição Federal e inserir uma cláusula de barreira. Como já mencionado acima, o parecer não chegou a ser votado.

No mesmo ano, 1993, veio a edição da Lei nº 8.713, que restringia a apresentação da candidatura para a eleição no subsequente ano de 1994 com base em desempenho eleitoral da eleição anterior. Os artigos dessa lei foram alvos de duas ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes: ADIs 958-3 e 966-4. (MELO, 2018)

Nova cláusula de desempenho foi posteriormente retomada por meio da Lei dos Partidos Políticos 9.096/95 cujo 13º artigo assim define:

Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, 1/3 (um terço) dos Estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) do total de cada um deles. (BRASIL.2. CEDI, Legislação Eleitoral, 2002, p.215)

Fleischer (2019) esclarece que a cada eleição a lei era adiada sucessivamente pelo parlamento para as próximas eleições, quando em 2005, devido ao escândalo do *mensalão* acabou sendo esquecida pelos parlamentares e entrou em vigor para as eleições de 2006.

Almeida (2007) argumenta também que a própria lei 9.096/95 estabelecia uma regra de transição no seu artigo 57 (posteriormente revogado pela lei 13.165/15) que estabelecia a observação da lei “no período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados”. Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral apreciou o dispositivo conferindo uma interpretação de que o período de transição (1995 a 2002) seria curto para as adaptações requeridas, estendendo assim a transição até o pleito eleitoral de 2006. Depreende-se de tal interpretação uma disposição do TSE de que a incidência da lei ocorresse na legislatura de 2007-2010, conforme entendimento da autora. (Almeida, 2007, p.12). O que vigorou na transição foi a regra que impunha a obtenção pelos partidos de 1% (um por cento) dos votos válidos

nacionais e a eleição de representantes em 05 (cinco) Estados para o acesso à Câmara dos Deputados.

De acordo com Fleischer (2008) na eleição de outubro de 2006 vigorou uma barreira “faz de conta”, pois não barrou ninguém e 21 (vinte e um) partidos elegeram pelo menos um deputado. Ainda segundo o autor, a barreira brasileira da lei 9.096/95 criou os ditos deputados de segunda classe, oriundos de partidos que não alcançaram o percentual de 5% designado na lei, resultando em parlamentares sem uma liderança na Câmara dos Deputados, excluídos da participação nas comissões permanentes e temporárias, e também excluídos das presidência e relatoria das comissões. (FLEISCHER, 2008: 164,165)

A lei foi contestada no Supremo Tribunal Federal que se posicionou de forma diferente em dois momentos. No primeiro, o STF negou o pedido de suspensão liminar do artigo 13, na ADI proposta pelo PSC que alegava ser o dispositivo incompatível com o artigo 5º, caput da Carta Magna de 1988. Entendendo que se tratava de mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, o STF assim se pronunciou:

A limitação aos partidos políticos estaria em consonância com a adequação da lei ordinária para disciplinar o ‘caráter nacional’ previsto no inciso I do artigo 17 do texto constitucional. O legislador apenas fixou critérios para evitar a criação e a atuação de partidos excessivamente pequenos, não dotados de expressiva representatividade (STF 2006, p. 5, on-line)

Em um segundo momento, em análise do mérito, o STF declarou de forma unânime a inconstitucionalidade do artigo citado e proclamou que “surge conflitante com a Constituição Federal lei que, face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário” (STF julgamento em 07/12/2006)

Em fevereiro de 2007 foi apresentada, por iniciativa do senador Marco Maciel, a PEC 02/07 que estabelecia uma cláusula de desempenho para os partidos políticos. Observemos que o tema foi tratado não mais por uma legislação infraconstitucional, mas por via de emenda à Constituição.

A ementa da PEC informa que ela propunha a alteração da redação do § 5º do artigo 17 da Constituição Federal para dispor que, para fins de funcionamento parlamentar, a lei estabeleceria diferenciações entre os partidos que obtivessem um mínimo de cinco por cento dos votos válidos nas eleições para Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um

terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição, e os partidos que não consigam atingir tal patamar.

O projeto passou pela CCJ e cumpriu as determinações regimentais de obrigatoriedade de cinco sessões de discussão em plenário. A matéria, entretanto, não obteve acordo das lideranças para sua apreciação, e foi sendo transferida e sobrestada seguidamente nas sessões deliberativas. Ao final da Legislatura, a Presidência da Casa (Senador Renan Calheiros – PMDB/AL), em cumprimento ao disposto no artigo 332 do RISF determinou o arquivamento de todas as matérias em tramitação no Senado, excetuando as hipóteses listadas no dispositivo regimental mencionado e terminou arquivando a proposta da EC 02/07.

Passados quase dez anos, o tema da cláusula de barreira retornou ao debate, desta feita com implicações vigorantes para os dias atuais e que se constitui o cerne do presente trabalho. O projeto de Emenda à Constituição iniciou no Senado Federal (PEC 36/2016) com o apoio de 36 membros dentro das quais lideranças do governo e da oposição. Encaminhada à Câmara dos Deputados, recebeu o número 282/2016 e obteve parecer favorável à constitucionalidade, indo para a Comissão Especial onde foi discutida e aprovada. A PEC retornou ao Senado Federal (nº 33 de 2017), sendo aprovada em 03 de outubro de 2017 resultando na EC 97/2017. Criando, desta forma, para as posteriores eleições de 2018, cláusulas de desempenho eleitoral para que os partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão. Outro ponto, foi o estabelecimento do fim das coligações para eleições proporcionais para deputados e vereadores, nesse caso a partir de 2020.

Uma análise da Emenda, mostra que ela não afronta as cláusulas pétreas da Constituição. Seus defensores alegam que o que se tem é a alteração do texto constitucional para estabelecer um limite mínimo de votos bem inferior ao aprovado em 1995, que era de 5% (cinco por cento) pela via da legislação ordinária, e que acabou sendo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. (MELO, 2018).

3.1- A EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017

No Brasil, antes da EC 97/2017, os partidos recebiam frações do fundo partidário – usado para manter a estrutura das legendas – e o tempo de propaganda em rádio e TV era calculado de acordo com a bancada na Câmara. Determinado em impor mudanças

significativas na Constituição de 1988, o Congresso Nacional brasileiro empreendeu uma reforma política absorvida pela agenda parlamentar com urgência deliberativa e votada em poucos meses. A aprovação da Emenda Constitucional 97/2017, da Lei 13.487/2017 e da Lei 13.488/2017, entendidas como as normas que regem a Reforma Política de 2017, foram publicadas antes do dia 7 de outubro. Dessa forma, atendem ao princípio da anterioridade anual prevista no art. 16 da Constituição Federal, e foram aplicadas às Eleições Gerais de 2018.

A legislação estabelece a cláusula de desempenho nas urnas para a legenda ter acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV; além do funcionamento legislativo (gabinete partidário, estrutura de assessores, discursos nas sessões, entre outros pontos). As mudanças já valeram nas eleições de outubro de 2018: aos partidos é exigido obter, nas eleições para deputado federal, pelo menos 1,5% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 1% dos votos válidos em cada uma delas. A equivalência dessa regra também é que o partido eleja pelo menos 9 deputados, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.

Como transição, a cláusula de barreira crescerá gradualmente. Nas eleições de 2022, a lei determina que os partidos terão de angariar, nas eleições para a Câmara, pelo menos 2% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou ter eleito pelo menos 11 deputados, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.

Nas eleições para a Câmara de 2026, a exigência é que os partidos obtenham o mínimo de 2,5% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; ou ter eleito pelo menos 13 deputados, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.

Nas eleições de 2030, os partidos terão de obter, para a Câmara, pelo menos 3% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou ter eleito pelo menos 15 deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação. Nas eleições posteriores a 2030, o desempenho mínimo exigido será o mesmo do pleito de 2030.

4. SISTEMA ELEITORAL E CLÁUSULA DE BARREIRA

Para a compreensão da cláusula de barreira precisamos pensar como o sistema eleitoral influencia o sistema político. De forma sucinta, o sistema eleitoral afeta diretamente a governabilidade e a fragmentação partidária e a cláusula de barreira é um dos mecanismos que tem por objetivo influenciar estes dois fatores. Ela está relacionada à reflexão sobre qual o número ideal de partidos políticos em uma democracia. Dentre os teóricos sobre sistemas eleitorais, há uma parcela que argumenta que reformas nos sistemas eleitorais que optam pela cláusula de barreira como no caso brasileiro, atuam como mecanismos de exclusão.

Na introdução do artigo *Electoral Systems and Policy Outcomes*, Stephanie J. Rickard (2016) refere-se ao sistema eleitoral como um conjunto de leis e regulamentos que direcionam a competição eleitoral entre candidatos, partidos e entre ambos. Ele reitera que os sistemas eleitorais são importantes forças capazes de moldar o tipo de democracia desenvolvido em um país. Eles ainda influenciam o comportamento legislativo, a natureza da competição eleitoral, o relacionamento entre votos e assentos nos parlamentos e o número de partidos no governo, agindo, em última instância, nos resultados políticos.

Dahl (2001:97) afirma que as Constituições e os arranjos constitucionais influenciam no processo democrático. Ele discorre sobre as instituições políticas requeridas para a democracia em grande escala e sugere que nenhuma instituição molda a paisagem política de um país democrático mais do que seus sistemas eleitoral e partidário; ressaltando, entretanto que na busca por um modelo que melhor satisfaça as exigências de eleições livres e justas, não existe um tipo perfeito; e isto é verificável na prática ao percebermos que são infinitas as variações e diversidades na adoção dos sistemas eleitorais tanto nas democracias antigas quanto nas recentes.

Ao abordar sobre a dinâmica do processo eleitoral, Shepsle (2016) afirma que tanto os métodos de votação quanto os sistemas eleitorais afetam o resultado das votações. Em relação aos sistemas eleitorais, o autor esclarece que dois valores centrais estão em jogo, quando se opta por um tipo de sistema eleitoral: representação ou governabilidade.

A representação é decorrente de uma instituição eleitoral cujos eleitos refletem as crenças e as preferências dos eleitores. A representação é melhor alcançada em governos descentralizados, flexíveis e que operam com a lógica da coalização, da readequação das políticas e em sintonia com as instituições de controle levadas a termo no *checks & balances* dos poderes. Já a governabilidade é vislumbrada na instituição que produz eleitos aptos a

atuar com decisão e que consigam governar, preferencialmente obtida pelo sistema majoritário, cujo controle recai nas mãos de um menor contingente. Pode se dizer que é um governo de maioria, pois consegue governar de forma autônoma com apenas um partido.

O propósito de cada sistema, ainda segundo Shepsle (2016), observado na sua dinâmica, pode ser considerado digno; entretanto, como a natureza é distinta, a escolha rígida por um deles, vai inviabilizar o alcance do outro. Em outras palavras, uma instituição que opta pela representação, terá a governabilidade atingida e vice-versa.

Mayhew (1974) analisa as conexões eleitorais do Congresso americano e constrói seu argumento sob a premissa de que os congressistas são “*single minded reelection seekers*” e que dedicariam todos os recursos disponíveis a três atividades básicas – publicidade, *credit claiming*, e tomada de posição – visando à reeleição. Mayhew foi o precursor da análise de escolha racional das eleições do Congresso, se posicionando favorável à escola econômica, ainda em desenvolvimento à época, em oposição à escola sociológica.

Na segunda parte da obra, Mayhew (1974, p. 91) mostra que quando os parlamentares precisam se engajar nas atividades eleitoralmente úteis, eles se reúnem para a ação coletiva. A construção do argumento do autor passa basicamente por cinco pontos: um exame das unidades estruturais do Congresso e as maneiras pelas quais elas são organizadas para atender às necessidades eleitorais; em segundo lugar, uma exploração das funções que o Congresso cumpre ou é capaz de cumprir; terceiro, um exame dos arranjos estruturais no Congresso voltadas para a manutenção institucional; quarto, uma discussão do lugar das assembleias na governança nos Estados Unidos e em outros lugares; e quinto, uma consideração dos esforços de “reforma” provocados pela insatisfação com o desempenho do Congresso.

Dentre os autores acima citados, Rickard, Dahl e Shepsle são consonantes ao referirem ao sistema eleitoral como organização capaz de imprimir variações nos resultados dos votos que os eleitores depositam nas urnas, uma vez que, as regras são alteradas, mudam-se também os resultados das eleições. A alteração no número de partidos – recorte que interessa ao presente trabalho – influencia o processo eleitoral.

A obra *The Politics of Electoral Systems* de Gallagher e Mitchell (2005) reúne uma coletânea de artigos sobre os sistemas eleitorais. Comparando os sistemas de vinte e dois países, os autores tratam o sistema eleitoral de cada país como, pelo menos potencialmente, constituindo uma questão política por si só. Eles estabelecem as razões por trás da adoção inicial de um sistema eleitoral e discute quem apoia o atual sistema eleitoral e quem se opõe

a ele, quem se beneficia dele e quem perde, revisando o debate atual em cada país sobre a questão da reforma eleitoral.

Nessa obra, Katz (2005; p. 58) afirma que a mudança no sistema eleitoral é provocada por investidas dos partidos dominantes no intuito de maximizar sua representação em uma arena eleitoral. O autor assevera que as reformas substanciais nos sistemas eleitorais só deveriam ser adotadas quando respondessem aos anseios de profundas mudanças no desenvolvimento histórico e político de um país. Entretanto, isso nem sempre é levado em consideração nos movimentos reformistas. Ele exemplifica com o caso dos países Itália, o Japão e a Nova Zelândia, que na década de 90 reformaram seus sistemas em condições que não expressavam uma ruptura profunda.

O atual trabalho, entretanto, vai direcionar suas argumentações no sentido de esclarecer que o excesso de partidos no sistema eleitoral brasileiro, a saber, uma composição exacerbadamente diversa faz com que qualquer medida seja alvo de intensa luta, debate e desgaste no dia-a-dia parlamentar e congressional. O grande número de agremiações políticas é visto de forma quase unânime como um fator negativo para a democracia brasileira por juízes, desembargadores e ministros.

Para citarmos um exemplo, tomemos o depoimento do ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral para quem, quando um sistema possui mais de 30 partidos políticos é, na verdade, brincar de democracia. (Martines: 2016) Ele critica a tendência de se medir a democracia pela curva crescente de partidos políticos e não pela densidade ideológica deles. Ao afirmar que a realidade brasileira traduz um sistema em que cada micro liderança pode ter um partido político para chamar de seu e que a base vinculativa dos partidos são pessoas e não ideias, o ministro escancara o desvirtuamento da atividade partidária, considerado por ele como um ataque à democracia, cujas armas são o oportunismo e o clientelismo.

5. CLÁUSULA DE BARREIRA NO DIREITO COMPARADO

Rodrigues (1995) afirma que não obstante os sistemas de representação proporcional tentem reproduzir a imagem mais fiel do eleitorado a partir do ponto de vista dos partidos políticos, eles também tendem a fomentar a proliferação sobre-excedida de partidos, causando o problema da fragmentação. Ela é caracterizada pelo pluripartidarismo acentuado resultando em elevado número de pequenos partidos, alguns até atuam como legenda de aluguel, situação que acaba por carregar o potencial efeito de solapar o consenso parlamentar e interferir de forma negativa na governabilidade de um país.

Para efeitos comparativos, nesta seção serão apresentados alguns exemplos de países que adotam o mecanismo da cláusula de barreira em seus sistemas eleitorais. Rodrigues (1995) esclarece que as fórmulas específicas de barreira variam de país para país, mas uso do mecanismo tem como principal alvo aperfeiçoar a representação proporcional e reduzir efeitos diversos dela decorrentes.

O MODELO ALEMÃO

A situação política na Alemanha no período pós-primeira guerra mundial foi marcada por crescente polarização entre partidos de esquerda e de direita.

Nas eleições de 1924, a esquerda, representada pelos socialdemocratas independentes, migraram para o Partido Comunista Alemão, organizado dentro da Internacional Comunista, chefiada da Rússia por Lênin; e elegeram 62 deputados. Por outro lado, na direita, o partido PNPA aumentou seu número para 95 deputados. Surgiu ainda, o Partido Operário Alemão Nacional Socialista, o Partido Nazista liderado por Adolf Hitler, que elegeu 32 deputados.

Nas eleições de 1932 o partido de Hitler chegou a 230 deputados eleitos, tornando-se o maior do país; enquanto os comunistas elegiam 91 deputados e os socialdemocratas 125. Em janeiro de 1933 Hitler foi escolhido pelo Presidente da República para formar um novo governo. Em março de 1933 foram feitas as últimas eleições da que ficou conhecida como a República de Weimar.

Com o fim da Segunda Guerra, a Alemanha se dividiu em dois blocos político-econômicos antagônicos, ficando uma parte debaixo do regime político soviético e outra se uniu aos aliados (UK, França e Estados Unidos). Na República Federal Alemã, o lado ocidental, o sistema partidário foi reformulado com a introdução da Cláusula de Barreira de

5% dos votos para a Câmara Federal em 1949. Tal fato levou à redução do número de partidos, gradativamente, de aproximadamente vinte antes da Segunda Guerra, para dez e depois para os existentes atualmente na Alemanha reunificada. (ALMEIDA, 2007, p. 21) A atual representação no *Bundestag* são a União Democrata Cristã (CDU), a União Social Cristã (CSU), o Partido Social Democrata (SPD), a Aliança 90/Os Verdes, a Esquerda e a Alternativa para a Alemanha (AfD).

A ascensão pioneira do partido verde (Die Grünen) no início dos anos 1980 demonstra que legendas com conteúdo programático e propostas inovadoras de grande relevância à sociedade podem sobreviver ao dispositivo da cláusula. Por outro lado, o mais recente partido formado a partir do antigo Partido Comunista da Alemanha Oriental tem encontrado dificuldades em superar a cláusula de barreira em todas as eleições após a reunificação.

Para discorrermos sobre o funcionamento da cláusula de barreira no sistema eleitoral alemão, vamos primeiramente descrever como o sistema funciona. Pontes e Van Holthe (2015) estudam o sistema, fazendo juízo sobre suas vantagens e desvantagens.

Segundo os autores, o elogio se deve à combinação do sistema majoritário com o proporcional. No primeiro, os deputados são eleitos em 299 pequenos distritos uninominais e a média é de um distrito para cada 250 mil habitantes. Perseguem o objetivo de garantir a proximidade dos deputados eleitos em relação à população dos distritos. O segundo se baseia em listas preordenadas (fechadas) formadas pelos partidos políticos em cada um dos 16 estados-membros alemães (Länder). O alvo é garantir a proporcionalidade da representação de cada partido político no Parlamento alemão em relação à quantidade de votos que cada um deles efetivamente obtiver.

As críticas ao sistema ficam por conta da perda de proporcionalidade da representação partidária e alguns efeitos colaterais resultantes da própria complexidade de um sistema eleitoral misto que propõe a combinação de elementos proporcionais e majoritários. Os autores afirmam que com tais regras, o número de parlamentares do parlamento alemão (*Bundestag*) pode variar de uma legislatura para outra, sendo que o mínimo é 598. A legislatura de 1994-1998 apresentou o número recorde de 672 deputados.

Outros autores como Cintra (2000) compartilham a ideia de que a causa de concentração do sistema partidário alemão foi a aplicação da “cláusula de barreira” (sperrklausel), que exige do partido um mínimo de 5% do total de votos nacionais ou, pelo menos, três candidatos distritais. Para sermos mais detalhados, convém trazer as

argumentações de Rodrigues (1995) ao relatar que a cláusula de barreira no sistema alemão toma corpo no parágrafo 6 do artigo 6º da Lei Federal de Regime Eleitoral da Alemanha que estatui que “na divisão das vagas entre as listas regionais, somente se levará em consideração os partidos que tenham obtido um mínimo de cinco por cento dos segundos votos validamente emitidos em todo o território federal...” (1995, p. 49).

Os analistas atribuem à “cláusula de barreira” a concentração gradual do sistema partidário alemão num número pequeno de partidos. Ela estabelece um limite alto para a eleição ao *Bundestag*, verificado nos primeiros anos de sua aplicação onde foi constatada o deprecimento de milhares de votos e a consequentemente diminuição de proporcionalidade do sistema. Outrossim, como o sistema alemão é misto, a cláusula de exclusão compreende tanto as regras para partidos como para os candidatos, considerados sujeitos propriamente ditos.

Na Alemanha, a lógica funcionou, pois, os eleitores começaram a concentrar os votos, a cada eleição, nos partidos maiores, com a intenção de superar o limite do mínimo de votos, depositando-os nas agremiações o mais próximo ideologicamente de suas preferências iniciais e assim não “perderem o voto”. O resultado foi um adensamento do sistema em um menor número de partidos, considerados viáveis.

ESPANHA

A lei que regula a barreira eleitoral na Espanha é a Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral cujo artigo 163, § 1º, “a” determina que “não se levem em conta aquelas candidaturas que não tenham obtido pelo menos três por cento dos votos válidos emitidos na circunscrição” (Rodrigues: 1995, 50). Entretanto, em estudos mais recentes sobre os *Parlamentos de las Comunidades Autónomas* Araujo (2011) demonstra que a legislação eleitoral foi alterada em algumas comunidades autónomas, por meio de leis eleitorais próprias e respectivos estatutos de autonomia, elevando o percentual da barreira a fim de evitar excessiva fragmentação e permitir, sem grandes dificuldades, a formação de governos estáveis e eficazes.

A porcentagem e os graus variam, mas podemos resumidamente classificar assim: a) comunidades autónomas que fixam a barreira eleitoral em três por cento em sua respectiva circunscrição: País Vasco, Catalunha, Andaluzia, Astúrias, Aragão, Castilla-La Mancha, Navarra e Castilla e León; b) comunidades autónomas que fixam a barreira eleitoral em cinco por cento em sua respectiva circunscrição: Galícia e Ilhas Baleares; c) comunidades

autónomas que fixam a barreira eleitoral em cinco por cento no conjunto da Comunidade: Murcia, Cantabria, La Rioja e Madri; d) caso específico da Comunidade Valenciana, que fixa a barreira em cinco por cento no conjunto da Comunidade computado sobre todos os votos emitidos (válidos e nulos) e) caso único da comunidade autónoma das ilhas Canárias que usa três barreiras eleitorais alternativas: os partidos devem alcançar seis por cento dos votos vários em toda a Comunidade Canária, ter sido a lista mais votada nos respectivos países a circunscrição (independentemente da percentagem de votos obtidos), ou ter obtido pelo menos trinta por cento dos votos na respectiva circunscrição eleitoral, mesmo que não seja a lista mais votada.

SUÉCIA

Na Suécia, verifica-se que a cláusula de barreira é formada por dois mecanismos, ou duas variáveis distribuídas segundo o nível do cargo pleiteado nas urnas, conforme afirma Rodrigues (1995). Para os cargos eletivos federais, há o percentual mínimo de 4% do total dos votos. Contudo, no caso de os partidos elegerem candidatos em pelo menos 12% dos distritos, também conseguem ultrapassar a cláusula de exclusão.

FRANÇA

As eleições legislativas na França ocorrem em dois turnos e compõem os 577 distritos uninominais da Assembleia Nacional. Os candidatos com mais de 50% dos votos são eleitos diretamente, mas é preciso ter ao menos 25% dos votos do total de inscritos. Os candidatos com mais de 12,5% dos votos totais inscritos são aprovados para o segundo turno, rodada na qual não há limite do número de candidatos e vence quem tem maior número de votos. Os deputados são escolhidos em distritos eleitorais e a percentagem nacional não é proporcional ao número de assentos que um partido terá.

A forma de representação proporcional foi introduzida na França em 1986 e constituiu distritos de múltiplos membros, determinando eleições de deputados nacionais a partir de um sistema de listas em uma única urna. As listas devem obter mais de 5% dos votos dados pelos eleitores. (Rodrigues, 1995).

DINAMARCA

Este país também possui em seu sistema eleitoral um dispositivo que é considerado por alguns estudiosos como cláusula de barreira e como um dispositivo de equilíbrio para

outros. O país dispõe em seu sistema eleitoral de uma cláusula de 2,6 % dos votos no nível estadual. Os partidos que conseguem um assento em qualquer distrito eleitoral não estão sujeitos à cláusula. (Rodrigues, 1995)

5.1- Barreiras e Características dos Sistemas Eleitorais em Países Europeus

Em um relatório comparativo sobre limites estabelecidos por lei e outras características dos sistemas eleitorais que impedem os partidos de aceder ao parlamento escrito para a 26ª reunião do Conselho de Eleições Democráticas da Comissão de Veneza em 2008, Mr Klemen JAKLIC (2008) (Member, Slovenia) relembra os fundamentos da lei de Duverger que é o ponto de partida natural de qualquer análise do efeito dos sistemas eleitorais na inclusão / exclusão de partidos do acesso ao parlamento.

O autor afirma que o sistema de maioria ou pluralidade “tende a ao dualismo”, enquanto “a representação proporcional tende a multipartidarismo”. Como a lei não está isenta de exceções, ela pode ser entendida como uma generalização probabilística e pode existir também disparidades significativas dentro de uma mesma família de sistemas. No entanto, a escolha de um tipo de sistema eleitoral (majoritário ou pluralista, combinado, proporcional) é um importante limiar geral; ele é em si, um mecanismo com um impacto geral importante na exclusão/inclusão de partidos menores e, conseqüentemente, na fragmentação partidária.

O autor pondera que a barreira de exclusão pode atuar em sistemas majoritários e proporcionais. Ele também afirma que há dois tipos de barreiras: algumas estabelecidas artificialmente por lei: partidos que não obtém uma porcentagem mínima legalmente estabelecida não recebem assentos. As porcentagens variam e o relatório (2008) apresenta uma tabela dos estados membros da Comissão de Veneza, cuja faixa situa-se entre os 0,67% mais baixos (na Holanda) e os 10% mais altos (na Turquia). Outro tipo de limitação são as especificidades de cada sistema aplicados em conjunto com outras regras do sistema eleitoral de cada país. Por exemplo: na Alemanha, o limite de 5% aplicado em todo o país atinge partidos pequenos como o PDS que são fortes na parte leste do país, mas que caíram abaixo do nível de 5% nacional na eleição do *Bundestag* de 2002; já na Espanha, a barreira de 3% de nível distrital não afetará pequenos partidos como os Nacionalistas Bascos, que são eleitos em suas fortalezas regionais.

Legal Threshold in Majority / Plurality Systems	
Country	Legal Threshold
Belarus	None
France	Either 12,5% support of registered electorate in a district, or to finish in top two (in first round) to qualify for second round
UK	None

Legal Threshold in Combined Systems	
Albania	2,5% for parties and 4 % for coalitions (before the constitutional revision)
Germany	Either 5% nationwide or 3 district seats
Hungary	5% of votes in proportional representation tier needed to qualify for any seats from proportional representation tier or national tier
Italy	4%
Lithuania	5%
Russia	5% (when the combined system was applied)
Ukraine	4% (when the combined system was applied)

Legal Threshold in Proportional Systems	
Austria	1 seat in a lowest-tier district, or 4% nationwide, needed to qualify for middle or national tier seats
Belgium	5% of votes needed within a constituency to qualify for seats there
Bulgaria	4%
Croatia	5%
Czech Republic	5%
Denmark	Parties do not qualify for share of higher tier seats unless they win a lower tier seat, win the equivalent of the Hare quota in two of the three regions, or win 2% of national vote
Greece	3%
Latvia	5%
Moldova	6%
Netherlands	0,67%
Norway	4%
Poland	5%

Romania	5%
Russia	7%
Slovakia	5%
Slovenia	4%
Spain	3%
Sweden	Either 4% national or 12% district
Turkey	10%
Ukraine	3%

Fonte: Comparative report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to parliament. Council for Democratic Elections at its 26th meeting (Venice, 18 October 2008).

6. CLÁUSULA DE BARREIRA BRASILEIRA: DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE À INSERÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Muito se tem perguntando sobre o que mudou desde a tentativa específica de implantação da cláusula pela Lei 9.096/95 à mais recente e exitosa inclusão do dispositivo via EC 97/2017.

Discussões sobre necessidade de reforma de um sistema político ocorrem, naturalmente, com a inequívoca marca da polaridade. O debate em torno da necessidade de adoção de uma cláusula de barreira no sistema político brasileiro não foge à regra. Encontramos na literatura argumentações favoráveis e contrárias ao dispositivo. Autores como Salgado (2011) são contrários à adoção de barreiras. Ao argumentar que a governabilidade não é um princípio constitucional estruturante, a autora apela para o princípio da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, afirmando que variadas formas de restrição da competição eleitoral diminui a qualidade da democracia representativa.

O argumento da autora é construído tomando como base as alegações de autores outros como Orides Mezzaroba, Domingo Bellaunde, José F. Palomino Manchego e Wanderley Guilherme dos Santos para quem qualquer redução do pluralismo é vista como inaceitável, pois tendem a fazer desaparecer a oposição e o debate plural das forças políticas. Alegam ainda, que a cláusula de barreira oligarquiza o sistema, atuando como mecanismos que reduzem a competição e a representação político-partidária. (SALGADO, 2011, p. 117)

O contraponto às argumentações contrárias à cláusula também pode ser encontrado em profusão na literatura. Vejamos alguns exemplos a seguir.

Silveira e Rabelo (2018) analisam os parâmetros utilizados pelo STF quando do consistente debate no âmbito da corte suprema no julgamento das ADIs 1351 e 1354, no ano de 2006 para refletir sobre a EC que permitiu recentemente a adoção do parâmetro da cláusula. Silveira e Rabelo (2018) esclarecem que o pleito por uma norma capaz de inibir a proliferação de novos partidos políticos se baseia em três principais alicerces: a) busca pela estabilidade política e ampliação da governabilidade via diálogo facilitado entre executivo e legislativo; b) eliminação das chamadas “legendas de aluguel” que corrompem o sistema pela venda de seus ativos (tempo de televisão, dinheiro e posição nas casas legislativas); c) enfraquecimento dos “donos de legenda” cujo objetivo primeiro é o acesso ao dinheiro e poderes que o partido proporciona em detrimento das ações de fortalecimento do partido.

O cerne da Lei 9.096/95 alterava o funcionamento parlamentar (em todas as casas legislativas); redistribuía o fundo partidário e limitava a propaganda partidária. As argumentações do STF que resultaram na declaração de inconstitucionalidade da lei elencadas pelas autoras são: a) a matéria depende de previsão constitucional, pois até 1985, a cláusula de desempenho tinha disciplina constitucional (art. 149, VII da CR/67, art. 152, VII da EC 1/69, art. 152, II da EC 11/78 e art. 152, §1º da EC 25/85) e do modo como foi feito, a carta tinha sido alterada mediante lei ordinária; b) o pluripartidarismo é um dos fundamentos da república e a cláusula de desempenho afrontava tal autonomia; c) a limitação afrontava a liberdade dos partidos políticos e o dever de preservação das minorias; d) a equação de distribuição dos fundo partidário e do tempo de propaganda afrontava o princípio da razoabilidade, pois determinava que 99% do que viria a ser arrecadado seria distribuídos entre os sete maiores partidos e o 1% restante teria que ser repartido entre os vinte e nove partidos registrados no TSE à época.

Nos parece razoável argumentar que a cláusula proposta pela Lei 9.096/95 trazia excessiva severidade, pois, com sua aplicação, apenas sete partidos conseguiriam o desempenho necessário para superar a barreira mandatória. Entretanto, com a supressão da cláusula de desempenho, constatou-se daquela época até os dias atuais, o contínuo aparecimento de novos partidos políticos. A prova é que nas eleições que se seguiram verificou-se uma tendência à elevação do número efetivo de partidos com participação parlamentar. Nas eleições de 2010 o NEP¹ brasileiro ficou em 10,819, chegando a inéditos 13,06 em 2014, ano em que 28 agremiações conseguiram assento na Câmara dos Deputados. Isso coloca o Brasil na posição de maior NEP do mundo, sendo quase três vezes maior do que os outros países com sistemas eleitorais proporcionais. Os dois países mais próximos são Argentina (7,52) e Israel (7,28). (SILVEIRA E RABELO, 2018, p. 151)

As evidentes dificuldades para a governabilidade em razão de um sistema político excessivamente fragmentado levaram o Congresso à aprovação de outra cláusula de desempenho. Desta feita, nota-se o esforço do legislador, em atenção aos fundamentos empregados pelo STF, em costurar o texto de modo que a cláusula lograsse êxito em sua entrada no ordenamento jurídico.

A nova cláusula de desempenho foi instituída via Emenda Constitucional, obedecendo desta forma, a previsão de que a autonomia partidária ou qualquer limitação que

¹ NEP: a sigla é uma abreviação de Número Efetivo de Partidos. É um indicador de fragmentação partidária utilizado por cientistas políticos desde o artigo de Markku Laakso e Rein Taagepera publicado em 1979, resultando em uma intuição sobre o número de partidos relevantes para o processo decisório de um país.

se lhe pretendesse impor só poderia ser efetivada por meio de alteração constitucional, justamente por ser uma garantia constitucional. Um segundo ponto de grande relevância é que a nova formulação não impede o funcionamento parlamentar dos partidos que não atingirem os percentuais mínimos de votação. Outro ponto que distancia a recente cláusula da anterior é o estabelecimento de uma regra de transição para vigência da cláusula de desempenho. De modo que os percentuais de votação para alcance de representatividade aumentam gradativamente, até a efetiva implementação.

Concordamos com os argumentos de Melo (2008) ao afirmar que a barreira instituída pela EC 97 não desagrava as cláusulas pétreas constitucionais, pois preserva o princípio constitucional da livre criação de partidos. Esclarece-se que ela é resultado da alteração do texto constitucional ao estabelecer um limite mínimo de votos inferior àquele que fora aprovado em 1995. (5% (cinco por cento) pela via da legislação ordinária). A autora esclarece ainda que os percentuais ora propostos, apresentam-se plausivelmente válidos sob a perspectiva dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O fundamento da cláusula não visa à restrição da representatividade das minorias; de forma oposta, peleja pela organização racional do sistema partidário e da distribuição dos recursos públicos, um tanto quanto parcos, entre os partidos mais expressivamente representados eleitoralmente na sociedade. (MELO, 2018, p. 31). Vislumbramos na cláusula orientações que auxiliam as minorias, uma vez que a medida põe limites à profusão irregular e irrestrita de agremiações. Entendemos, concordante com a exposição da autora, que a formação de um quadro político cujos parâmetros para o funcionamento dos partidos sejam racional, coerente e sólido ideologicamente contribuirá para a real identificação das minorias e de seus representantes.

7. APLICAÇÃO DA BARREIRA NAS ELEIÇÕES PARA A CÂMARA FEDERAL EM 2018.

Fleischer (2019) esclarece que as eleições para os cargos legislativos do Congresso Nacional no ano de 2018 foram impactadas por duas barreiras. Em 2017 o Congresso aprovou a Lei 13.488/17 que define nova redação para o art. 17, §1º da Constituição Federal de 1988:

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas **coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais**, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (grifos da autora)

Dessa forma, fica claro que a reforma levada a termo em 2017 estabelece a proibição de coligações nas eleições proporcionais municipais para o ano de 2020 e para as eleições estaduais e a nível federal para deputados em 2022.

A outra barreira é a EC 97/17 – já detalhada no presente trabalho – que segundo esclarecimento de Fleischer (2019) adotou os percentuais progressivos – 1.5%, 2.0 % e 2.5% –, muito em razão da percepção do subcomitê que tratava da reforma das regras eleitorais de que um retorno à versão mais rígida da cláusula de barreira de exclusão (5%) seria inviável. Ela não acomodaria os deputados eleitos por partidos que não tivessem alcançado pelo menos 5% dos votos válidos. A eminente impossibilidade de aprovação dessa cláusula pouco flexível levou à adoção de um outro tipo de barreira: a que restringe o acesso ao fundo partidário nacional e que limite o tempo livre de propaganda na TV.

Como os partidos políticos brasileiros não possuem parâmetros ideológicos solidificados e não possuem militância consistente, eles dependem do dinheiro do fundo e da publicidade da TV. O raciocínio seguido pelos propositores da reforma foi o de que os partidos sem representatividade consistente acabariam desidratados aos terem o acesso às duas fontes cortado.

Dessa forma, tanto a proibição de coligação quanto os percentuais progressivos mínimos de acesso às cadeiras visam reduzir o número de partidos na Câmara Federal.

7.1- Impacto das Barreiras nos Partidos

A cláusula de barreira impacta os partidos e naturalmente, os candidatos que obtiveram votos suficientes para se elegerem ainda que seus partidos tenham ficado retiros na barreira. Dos 513 deputados que tomaram posse para a primeira legislatura (2019), após a entrada da cláusula de barreira no ordenamento brasileiro, 32 foram eleitos por partidos que não ultrapassaram a barreira. (Carvalho & Boldrini, 2018)

Alguns dos deputados eleitos, cujos partidos estão embarreirados, estudam a opção de troca de legenda antes mesmo da concretização das fusões, que será o passo natural dados pelos partidos atingidos. Torna-se claro que isso será mais um desafio a ser abarcado pelo Poder Judiciário. Como existe a regra da fidelidade partidária – que propugna ser a titularidade do mandato eletivo (daqueles candidatos eleitos pelo sistema proporcional) pertencente ao respectivo partido político do candidato eleito – a migração partidária pode ser considerada um ato de infidelidade punida com perda do mandato.

Como a fidelidade partidária é uma regra que comporta exceções – chamadas *justas causas* –, há o entendimento de que os deputados eleitos por partidos barrados podem se beneficiar da justa causa, apoiados na nova redação do artigo 17, parágrafo 5º da CF:

Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no parágrafo 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

A legislação é clara ao estabelecer que a entrada de candidatos em outros partidos, ou seja, a filiação de novos quadros não altera a contagem de candidatos para recebimento do valor do fundo partidário e nem para ter acesso ao tempo de TV.

Quanto aos partidos, aqueles que não cumpriram as regras da cláusula de barreira devem empreender negociações para fusões. O pedido de fusão ou incorporação deve ser encaminhando ao TSE nos termos do parágrafo 8º do artigo 52 da Resolução-TSE nº 23.571/18. A direção dos partidos interessados na fusão deve elaborar projetos comuns de estatuto e programa, levar o assunto em votação nas reuniões conjuntas sobre a decisão pela incorporação e; em caso de obtenção da maioria dos votos, fazer a eleição dos responsáveis para o registro da nova legenda. Quando a nova sigla tiver o registro oficializado, os registros dos órgãos de direção dos partidos extintos devem ser cancelados. Quanto ao nome,

os partidos incorporados podem mudar de nome ou escolher um deles; nesse caso, o partido menor deixa de existir para unir-se ao maior.

Os dados organizados na tabela 1 mostram que 14 (catorze) partidos não superaram a barreira nas eleições de outubro de 2018. Dentre esses partidos, 5 (cinco) não conseguiram eleger sequer 1 (um) deputado. Outros 9 (nove) partidos, que elegeram entre 7 (sete) e 1 (um) deputados não ultrapassaram o percentual mínimo de 1.5% dos votos válidos.

De acordo com Fleischer (2019) logo após a eleição de outubro de 2018, os partidos barrados começaram as articulações para fazer fusões ou incorporações com outros partidos para ter acesso ao tempo de TV e ao fundo partidário, e dessa forma, livrar-se da ameaça de extinção. Ressalta-se o fato de que alguns deputados, individualmente, nem esperaram as negociações e já procederam por conta própria, trocas de legenda.

O primeiro dia do mês de fevereiro é marcado tradicionalmente pela posse dos deputados e senadores eleitos em anos de eleições. Em 2019, as expectativas aumentarão no tocante às mudanças advindas com a aplicação da barreira introduzida pela EC 97/2017. O site da Câmara dos Deputados informou no dia em referência que o partido **Patriota** (5 deputados) incorpora o **PRP** (4 deputados), somando 9 deputados. O **PCdoB** (9 deputados) incorpora o **PPL** (1 deputado), somando 10 deputados. E o partido **Podemos** (11 deputado) incorpora o **PHS** (6 deputados), somando 17 deputados.

O presidente da Casa, Rodrigo Maia, anunciou em despacho que a contabilidade da fusão surte efeitos apenas para fins de cálculo da proporcionalidade partidária e da definição de atendimento ou não à cláusula de desempenho. Os partidos incorporadores terão a estrutura administrativa delimitada e os partidos "incorporados" continuam existindo, permanecendo as bancadas eleitas. Além do mais, as incorporações ainda terão que passar pela aprovação do TSE.

Em 28 de março de 2019 em sessão ordinária, o plenário do TSE aprovou a incorporação do PRP ao Patriota. A legenda passará a usar o nome de **Patriota**. Conforme informações obtidas no site do TSE, o Ministro Jorge Mussi, relator do pedido, votou reconhecendo que o partido incorporador faz jus aos votos do incorporado na última eleição para a Câmara dos Deputados com repercussão sobre as verbas do Fundo Partidário conforme artigo 29, parágrafo 7º da Lei nº 9.096/95.

O partido **Rede**, presidido por Marina Silva recebeu oferta do PPS (07 deputados) que estava disposto a receber os filiados da sigla, rediscutir seu estatuto e mudar de nome. A presidente da **Rede**, Marina Silva, recusou a proposta, optando por tentar levar adiante um

plano de que o partido permaneça de pé sozinho. Mesmo tendo recebido 20% dos votos válidos na campanha para presidente em 2014, concorrendo pelo PSB, a candidata foi perdendo fôlego na campanha presidencial em 2018, obtendo apenas 1% dos votos e agora seu atual partido Rede, elegeu apenas uma deputada. Ainda depois do fraco desempenho, a candidata e seu partido recusaram a fusão com o PPS e proclamou que espera receber apoio financeiro de doações dos seus afiliados para se manter vivo na disputa política.

7.2 – Impacto em Candidaturas Individuais

Outra legislação que também acarreta implicações conjugadas com as cláusulas discutidas no presente trabalho é a Lei 13.165/2015. Ela estabelece uma exigência de votação nominal mínima, (alcunhada de “cláusula de barreira de candidato”), que orienta a proclamação dos eleitos no primeiro momento da proclamação das vagas. Ela dá nova redação aos artigos 108 e 109 do Código Eleitoral:

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109.

Essa regra dispõe que, inicialmente, o cálculo das sobras será realizado apenas entre os partidos que possuam candidatos com votação nominal mínima. Na prática tal medida impõe restrições ao fenômeno popularmente conhecido como “efeito locomotiva” ou “puxadores de voto” no qual um candidato com grande quantidade de votos “puxa” outros candidatos da lista com percentuais menores de votos. Pela nova redação da lei, para ser eleito – nas eleições proporcionais – o candidato deverá atingir, necessariamente, no mínimo 10% do quociente eleitoral em seu respectivo estado ou município.

A inserção do percentual mínimo de 10% influenciou consideravelmente o resultado das eleições para o partido PSL nas eleições de 2018. Devido à popularidade de Jair Bolsonaro, que venceu os dois turnos da eleição para presidente, e também à uma ascensão

dos partidos mais alinhados à ideologia de direita, o partido PSL experimenta grande crescimento em popularidade e em número de afiliados².

De acordo com Fleischer (2019) a cláusula de barreira individual impactou o resultado das eleições no estado de São Paulo para o PSL. A lista de candidatos desse partido, – considerada lista pura, pois não tinha coligações, lançando apenas candidatos próprios – contava com dois grandes “puxadores de votos”: Eduardo Bolsonaro e Joice Hasselmann. Juntos, esses dois candidatos acumularam 13,85% dos votos válidos (2,602,940), número suficiente para eleger 17 deputados se não houvesse a aplicação da barreira de 10%. Com a adoção do dispositivo, o partido elegeu 10 deputados.

O quociente eleitoral na votação para deputado federal em São Paulo foi 299.943, sendo que o limite do percentual de 10% da barreira foi 29,994 votos. O candidato Guiga Peixoto foi o “último” a passar pela barreira obtendo 10.15% dos votos a saber 31.718 votos. A tabela 04 mostra os efeitos da cláusula nos partidos PDL e Novo e informa também os candidatos de outros seis partidos que se beneficiaram da cláusula.

Outro partido que também tem experimentado expressivo crescimento³ – proporcionalmente ao pouco tempo de criação – e de igual modo consideravelmente afetado pela barreira é o partido NOVO. No estado do Rio Grande do Sul o NOVO recebeu votos suficientes para eleger dois deputados. Entretanto, o único candidato eleito foi Marcel Van Hattem que ultrapassou a barreira individual dos 10% do quociente eleitoral. As “sobras” dos votos foram utilizadas para eleger um candidato do PTB.

² O partido PSL foi o que mais cresceu em números absolutos: em quatro meses, a sigla ganhou 31 mil novos filiados, um aumento de 13%. Fonte: Pitombo & Curi in: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/apos-eleicao-novo-e-psl-tem-onda-de-filiados-enquanto-pt-e-psdb-vivem-estagnacao.shtml>.

³ O partido NOVO cresceu 29%, saindo de 26,2 mil para 33,9 mil filiados. Criada em 2015, a legenda elegeu, em 2018, oito deputados federais e o governador de Minas Gerais, Romeu Zema. Fonte: Pitombo & Curi in: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/apos-eleicao-novo-e-psl-tem-onda-de-filiados-enquanto-pt-e-psdb-vivem-estagnacao.shtml>.

TABLE 1 - Performance of Parties in the 2018 Elections for Deputy

	<u>Party</u>	<u>Elected</u>	<u>Vote Total</u>	<u>% of Valid Vote</u>	<u>States with 1% V. Vote</u>	<u>States elected 1 deputy</u>
1	PT	56	10,126,611	10.38	25	23
2	PSL	52	11,457,878	11.65	26	18
3	PP	37	5,480,067	5.57	26	22
4	PSD	34	5,749,008	5.85	26	20
5	MDB	34	5,439,167	5.53	27	18
6	PR*	33	5,224,591	5.31	26	22
7	PSB	32	5,386,400	5.48	26	19
8	PRB	30	4,992,016	5.08	27	19
9	PSDB	29	5,905,541	6.01	26	15
10	DEM	29	4,581,162	4.66	24	16
10	PDT	28	4,545,846	4.62	25	17
12	SD	13	1,953,067	2.00	23	12
13	Podemos	11	2,243,320	2.28	19	9
14	PSoL	10	2,783,669	2.83	13	5
15	PTB	10	2,022,719	2.06	19	8
16	Novo	8	2,748,079	2.79	12	5
17	Pros	8	2,042,610	2.08	18	5
18	PSC	8	1,765,226	1.80	20	8
19	PPS	8	1,590,064	1.62	15	7
20	Avante	7	1,884,048	1.88	12	4
21	PV	4	1,592,173	1.62	17	4
- - - - -						
22	PCdoB	9	1,329,575	1.35	14	7
23	PHS	6	1,426,444	1.45	16	4
24	Patriota	5	1,432,304	1.46	10	4
25	PRP	4	851,368	0.87	8	4
26	PMN	3	634,129	0.64	4	2
27	PTC	2	601,814	0.61	7	2
28	Rede	1	816,784	0.83	10	1
28	PPL	1	385,197	0.39	3	1
30	DC	1	369,386	0.38	2	1
31	PRTB	0	684,976	0.70	9	0
32	PMB	0	228,302	0.23	2	0
33	PCB	0	61,343	0.06	0	0
34	PSTU	0	41,304	0.04	0	0
35	PCO	0	2,785	0.00	0	0

Fonte: Cláusula de desempenho reduz de 25 para 21 as siglas na Câmara. 2018, Poder 360°. In: Fleischer, David: **Brazil's New Threshold Barrier for Proportional Elections in 2018: The Impact on Political Parties**. LASA, 2019.

* Em 07/05/19 o TSE aprovou a mudança do nome do PR (Partido da República) para PL (Partido Liberal).⁴

⁴ Fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/aprovada-alteracao-do-nome-do-partido-da-republica-pr-para-partido-liberal-pl>. Acesso 08 de julho de 2019.

TABELA 2 – Partidos que atingiram o ‘quociente eleitoral’ de forma isolada, em SP nas eleições de 2014 (303,8 mil votos)

	<u>Partido</u>	número de votos
1	PSDB	4.139.629
2	PT	2.956.439
3	PRB	2.241.552
4	PR	1.701.667
5	PSB	1.192.210
6	PV	955.373
7	PSD	936.889
8	DEM	882.582
9	PSC	828.582
10	PMDB	787.168
10	PP	776.506
12	PTB	701.693
13	PPS	515.419
14	SD	501.003
15	PDT	454.473
16	PSOL	429.816

Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924170-fim-das-coligacoes-e-clausula-de-barreiras-atinge-partidos-nanicos.shtml>

TABELA 3 – Partidos que NÃO atingiram o ‘quociente eleitoral’ de forma isolada, em SP nas eleições de 2014 (303,8 mil votos)

	<u>Partido</u>	número de votos
01	PC do B	213.564
02	PEN	176.184
03	PHS	167.151
04	PTN	163.321
05	PROS	134.473
06	PSL	91.971
07	PRP	85.054
08	PMN	33.757
09	PRTB	33.397
10	PSTU	33.176
11	PT do B	33.906
12	PSDC	30.083
13	PTC	27.927
14	PPL	25.138
15	PCB	10.853
16	PCO	5.343

Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924170-fim-das-coligacoes-e-clausula-de-barreiras-atinge-partidos-nanicos.shtml>

Os dados descritos nas tabelas 1, 2 e 3 foram compilados após as eleições de outubro de 2018 e continuam dessa forma, apenas uma projeção do cenário que somente se consolidaria após a posse dos parlamentares em fevereiro de 2019.

TABELA 4 – Os efeitos da Cláusula de Barreira			
PERDERAM AS VAGAS			
Partido / Coligação	Estado	Seriam eleitos sem a cláusula	Foram eleitos
PSL	SP	17	10
NOVO	RS	2	1
AS VAGAS FORAM PARA			
Solidariedade	SP	0	1
PSB / PSC / PPS / PTB	SP	6	7
PR	SP	6	7
PMB / PHS / Podemos	SP	2	3
PT / PCdoB	SP	8	9
PSDB / PSD / DEM / PP	SP	15	17
PSDB / PTB / PR / REDE / PP	RS	8	9
ELEITOS POR FORÇA DA CLÁUSULA			
Nome	Partido	UF	Votos
Marcelo Moraes	PTB	RS	69.904
Eli Corrêa Filho	DEM	SP	92.257
Geninho Zuliani	DEM	SP	89.378
Professor Luiz Flávio Gomes	PSB	SP	86.433
Paulinho da Força	SD	SP	75.613
Luiz Carlos Motta	PR	SP	75.218
Orlando Silva	PCdoB	SP	64.822
Roberto de Lucena	Podemos	SP	56.033
DEIXARAM DE SER ELEITOS POR CAUSA DA CLÁUSULA			
Maurício Marcon	Novo	RS	11.003
Dr. Vinícius Rodrigues	PSL	SP	25.908
Coronel Castro	PSL	SP	24.863
Comandante Castanho	PSL	SP	24.029

Marcelo Cecchettini	PSL	SP	23.912
Valmir Beber	PSL	SP	22.031
Luiz Carlos Valle	PSL	SP	20.461
Marcus Dantas	PSL	SP	19.731

Fonte: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564125-CLAUSULA-DE-BARREIRA-ATINGIU-SETE-CANDIDATOS-DO-PSL-PARTIDO-SERIA-O-MAIOR-DA-CAMARA.html>

8. MOVIMENTAÇÃO DOS PARLAMENTARES

Em 1º de fevereiro do ano corrente, ocorreu a posse dos parlamentares – deputados e senadores – para a legislatura de 2019. Como a eleição para as vagas no Senado é pelo sistema majoritário, há um entendimento de que o mandato pertence ao parlamentar e não ao partido, o que ocasionou uma maior movimentação. Dos 54 senadores eleitos, nove trocaram de partido entre dezembro de 2018 e fevereiro de 2019.

A tabela abaixo mostra a movimentação:

TABELA 5 – Movimentação dos senadores após eleição de 2018.		
Senadores eleitos em 2018	Pertencia ao	Mudou para
Alessandro Vieira (SE)	Rede	PPS
Carlos Viana (MG)	PHS	PSD
Capitão Styvenson (RN)	Rede	Podemos
Eduardo Girão (CE)	Pros	Podemos
Eduardo Gomes (TO)	Solidariedade	MDB
Jorge Kajuru (GO)	PRP	PSB
Lucas Barreto (AP)	PTB	PSD
Nelsinho Trad (MS)	PTB	PSD
Zenaide Maia (RN)	PHS	PROS
Senadores eleitos em 2014	Pertencia ao	Mudou para
Fernando Collor (AL)	PTC	PROS
Lasier Martins (RS)	PSD	Podemos
Telmário Mota (RR)	PTB	PROS

Dados compilados pela autora. Fonte: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/02/07/em-3-meses-12-senadores-mudam-de-sigla-e-novas-legendas-ganham-poder-no-senado.htm>

Se o troca-troca dos senadores já causa estranheza, o número de deputados que saíram de seus partidos e abraçaram outro foi bem maior, até porque a Câmara Federal brasileira abriga maior número de parlamentar em relação ao senado.

TABELA 6 – Movimentação dos deputados após eleição de 2018.

Estado	Deputado	Partido antigo	Partido novo
AL	Cícero Almeida	Podemos	PHS
	Givaldo Carimbão	PHS	Avante
AM	Átila Lins	PSD	PP
BA	Arthur O. Maia	PPS	PP
CE	Vicente Arruda	PDT	PT
	Vitor Valim	MDB	Pros
DF	Ronaldo Fonseca	Pros	SD
ES	Carlos Manato	SD	PSL
	Dr. Jorge Silva	PHS	SD
	Evair de Melo	PV	PP
	Givaldo Vieira	PT	PSL
GO	Alexandre Baldy	Pode	PP
	Delegado Waldir	PR	PSL
MA	José Reinaldo	PSB	PSDB
	Waldir Maranhão	Avante	PT
MG	Damina Pereira	PSL	Pode
	Jaime Martins	PSD	Pros
	Laudívio Carvalho	SD	Pode
	Lincoln Portela	PRB	PR
	Marcelo Álvaro	PR	PSL
	Tenente Lúcio	PSB	PR
	Misael Varella	DEM	PSD
	Rodrigo Pacheco	MDB	DEM
MS	Elizeu Dionízio	PSDB	PSB
MT	Adilton Sachetti	PSB	PRB
	Valtenir Pereira	PSB	MDB
	Victorio Galli	PSC	PSL
PA	Delegado Eder Mauro	PSD	PSL
PB	André Amaral	MDB	Pros
	Hugo Motta	MDB	PRB
	Veneziano Vital do Rego	MDB	PSB
PE	Daniel Coelho	PSDB	PPS
	João Fernando Coutinho	PSB	Pros

	Marinaldo Rosendo	PSB	PP
	Pastor Eurico	PHS	Avante
PI	Heráclito Fortes	PSB	DEM
	Fábio Abreu	PTB	PR
	Silas Freire	PHS	Avante
PR	Alfredo Kaefer	PSL	PP
	Aliel Machado	Rede	PSB
	Delegado Francischini	SD	PSL
	Diego Garcia	PHS	Podemos
	Osmar Sarraglio	MDB	PP
RJ	Alessandro Moton	Rede	PSB
	Alexandre Serfiotis	MDB	DEM
	Altineu Côrtes	MDB	PR
	Arolde de Oliveira	PSC	PSD
	Cabo Daciolo	Avante	Patriota
	Celso Panseira	MDB	PT
	Jair Bolsonaro	PSC	PSL
	Hugo Leal	PSB	PSD
	Laura Carneiro	MDB	DEM
	Luís Carlos Ramos	Podemos	PR
	Marcelo Matos	PHS	PSD
	Pedro Paulo	MDB	DEM
	Roberto Sales	PRB	DEM
	Sérgio Zveiter	Podemos	DEM
	Soraya Santos	MDB	PR
	Zé Augusto Nalin	MDB	DEM
RN	Zenaide Maia	PR	PHS
SC	João Paulo Kleinubing	PSD	DEM
SE	Laércio Oliveira	SD	PP
SP	Arnaldo Faria de Sá	PTB	PP
	Beto Mansur	PRB	MDB
	Eduardo Bolsonaro	PSC	PSL
	Flavinho	PSB	PSC
	Major Olímpio	SD	PSL
	Marco Feliciano	PSC	Podemos
	Roberto de Lucena	PV	Podemos

TO	Carlos Henrique Gaguim	Podemos	DEM
	Josi Nunes	MDB	Pros

Dados compilados pela autora.

Fonte: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/quase-80-deputados-trocaram-de-partido-na-janela-partidaria-fechada-neste-sabado-veja-a-tabela/>

9. CONCLUSÃO

As discussões acadêmicas, políticas e sociológicas acerca do tema de estudo do presente trabalho perpassam o dilema da garantia constitucional, dos direitos devidos à sociedade e da representatividade legítima do sistema eleitoral e político brasileiro. É fato incontestável que os partidos políticos desempenham papel crucial no cenário político, pois por meio deles, os grupos sociais se habilitam à participação na vida ativa eletiva, por ser uma exigência constitucional.

Ainda assim, entendemos que não há configuração de desrespeito à minoria quando há a sujeição a requisitos específicos e limitantes para a criação dos partidos e seu funcionamento. Tais medidas integram o ritual procedimental de instrumento democrático, pois permite uma estruturação da maioria com método e impede que minorias sub-representadas se avultem a decidir como se falasse por um todo bem maior. O entendimento de que a cláusula de barreira dota o sistema de maior funcionalidade, concretiza nossa opinião de que ela atua de forma eficaz no impedimento da multiplicação exagerada e sem comedimento de partidos políticos. Restando então, a benfazeja consolidação da democracia, uma vez que os partidos políticos se configuram como instrumento de manifestação popular, sem, contudo, deter o seu monopólio.

A análise concreta da situação dos partidos políticos atingidos pelas barreiras tratados no presente trabalho, evidenciada na restrição de recebimento de dinheiro público e no uso do tempo de antena (propaganda livre da TV) permite concluir que tais impedimentos não configuram afronta ao Estado Democrático de Direito, justamente não serem tais fenômenos listados no rol de garantias fundamentais.

O período pós eleição de outubro de 2018 abarca movimentações, negociações e ajuste para aqueles partidos alcançados pelos limites da cláusula. Naturalmente, como as mudanças são recentes, os partidos necessitarão de um tempo para se ajustarem. Alguns partidos já empreenderam fusões e incorporações, outros ingressaram com ação no STF, outros ainda preferem continuar apostando na militância e na contribuição financeira dos filiados para se manterem. Podemos estar conformados assim, com a ideia de que as respostas e resultados concretos demandarão tempo.

O assunto é importante e interessante, de modo que nos permite um acompanhamento dos desdobramentos a serem verificados, analisados e registrados em futuros trabalhos acadêmicos.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre 2017. Disponível em: <<<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/11017>>>. Acesso em junho de 2019.

ALMEIDA, Leânia Alves de. Cláusula de barreira: comportamento eleitoral e desempenho partidário nas eleições de 2002 e perspectivas para 2006. Biblioteca Digital da Câmara dos deputados, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5927/clausula_barreira_almeida.pdf?squence=2>>. Acesso em maio de 2019.

ARAUJO, Joan Oliver. Los Sistemas electorales autonómicos. – Con (textos). Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autònoms, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº.1351-3 – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos 07 de dezembro de 2006. Disponível em: <<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>>>. Acesso em abril de 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Disponível em: <<<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/570898-FUSAO-DE-PARTIDOS-E-ACEITA-PARCIALMENTE-PELO-PRESIDENTE-DA-CAMARA.html>>> Acesso em 16 de junho de 2019.

CARVALHO, Daniel & BOLDRINI, Angela. Partidos barrados por cláusula de barreira negociam migração. Folha de São Paulo, 23 de outubro de 2018. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/partidos-barrados-por-clausula-de-barreira-negociam-migracao.shtml>>>. Acesso em maio de 2019.

CASTRO, M.M.M. “Cláusula de barreira,” IN: AVRITZER & ANASTASIA (orgs.). Reforma Política, op. cit., 2006, pp. 188-191.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Brasília, Câmara dos Deputados, 2000.

DESPOSATO, S.W. “The impact of electoral rules on legislative parties: Lessons from the

Brazilian Senate and Chamber of Deputies,” Journal of Politics, 68(4):1018-1030, 2006.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001

DUVERGER, M., Os Partidos Políticos, Brasília: Ed. da UnB, 1980.

DUVERGER, M. & G. SARTORI. Los Sistemas Electorales. San José, CR: IIDH/CAPEL, 1988.

FLEISCHER, D. "O Impacto da Reforma Política sobre a Câmara Federal," Plenarium [Câmara dos Deputados], 1(1):123-141, 2004.

FLEISCHER, D. “Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão,” IN: Lúcio RENNÓ (org.). Reforma Política em Questão. Brasília: Editora da UnB, 2008, pp. 163-190.

FLEISCHER, D. “Reforma Política en Brasil: Una Historia sin Fin”, América Latina Hoy [Salamanca, Espanha], 37:81-99, 2004.

FLEISCHER, D. Brazil’s New Threshold Barrier for Proportional Election in 2018: The impact on Political Parties. 2019. LASA – Latin American Studies Association.

GALLAGHER, Michael and MITCHELL, Paul. eds, The Politics of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press, 2005. xxvi + 662 pp. ISBN 0 19 925756 6

MARTINES, Fernando & VASCONCELLOS, Marcos. “Excesso de partidos é danoso para democracia, avaliam juízes eleitorais”. Consultor Jurídico, 20 de fevereiro de 2016. Disponível em: << <https://www.conjur.com.br/2016-fev-20/excesso-partidos-prejudica-democracia-avaliam-juizes-eleitorais> >>. Acesso em maio de 2019.

MAYHEW, David. R. Congress: the electoral connection. 2nd edition, 2004. Yale University Press, 2004.

MELO. Inês da Trindade Chaves. Cláusula de Barreira: dos aspectos histórico, constitucional e atual. Revista Justiça Eleitoral em Debate - v. 8. n. 2. Segundo Semestre. Páginas 23 – 33, 2018. Disponível em<< http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_145203.pdf>> Acesso em junho de 2019.

MONTEIRO, Raul. Rede desiste de fusão com PPS. Política Livre. Disponível em<< <http://www.politicalivre.com.br/2019/03/rede-desiste-de-fusao-com-pps/>>>. Acesso em 14 de junho de 2019.

MORAES, Alexandre de. “Cláusula de desempenho” fortalece o sistema eleitoral. In: Revista Consultor Jurídico, 8 de novembro de 2013, 14h11. Disponível em <<
<https://www.conjur.com.br/2013-nov-08/justica-comentada-clausula-desempenho-fortalece-sistema-eleitoral#top>>> Acesso em abril de 2019.

NICOLAU, J.C.M., Sistema Eleitoral e Reforma Política. Rio: Foglio Editora, 1993, pp. 19-28.

NICOLAU, J.C.M. & R.A. SCHMITT. Sistema electoral e sistema partidário, Lua Nova, 36:129-147, 1995.

NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. 5. ed. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.

PITOMBO, João Pedro & CURI, Henrique. Após eleição, Novo e PSL têm onda de filiados, enquanto PT e PSDB vivem estagnação. Folha de São Paulo, 1 de junho de 2019.
<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/apos-eleicao-novo-e-psl-tem-onda-de-filiados-enquanto-pt-e-psdb-vivem-estagnacao.shtml>

PONTES, Roberto Carlos Martins & HOLTHE, Leo Oliveira van. O sistema eleitoral alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil. Brasília, Câmara dos Deputados, 2015.

Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil. Brasília: Ed. da UnB, 1981, pp. 95-124

RICKARD Stephanie J. Electoral Systems and Policy Outcomes. Online Publication Date: May 2017 DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.267

RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. In: Revista de informação legislativa, v. 32, n. 126, p. 47-55, abr./jun. Brasília, 1995.

REYNOLDS, A., B. REILLY & A. ELLIS (orgs.). Diseño de sistemas electorales: El Nuevo manual de IDEA International. Stockholm: IDEA/México: IFE, 2006.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. In: Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – v. 1. – Brasília : TSE, 1997- p. 103 a 125. Disponível em:<<
<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo->

publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorias_v6_n3.pdf>>. Acesso em junho de 2019.

SAMPAIO, Nathan. Saiba o que é cláusula de barreira e quais siglas devem se fundir para obter recursos. 2019. Jornal Opção. Disponível em:<< <https://www.jornalopcao.com.br/reportagens/saiba-o-que-e-clausula-de-barreira-e-quais-siglas-devem-se-fundir-para-obter-recursos-157951/>>> Acesso em junho de 2019.

SANTANO, Ana Cláudia. A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro. 2006. Revista Resenha Eleitoral. Disponível em:<< https://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/a-questao-da-clausula-de-barreira-dentro-do-sistema-partidario-brasileiro/index33e8.html?no_cache=1&cHash=ad190db002b247128ac8f5be6670afbe>>. Acesso em março de 2019.

SARTORI, G., Engenharia Constitucional: como mudam as constituições. Brasília: Editora da UnB, 1996, pp. 15-94.

SHEPSLE, Kenneth. Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions. 2nd Edition. New York: W.W.Norton, 2010.

SILVEIRA, Marilda de Paula & RABELO, Mariana Albuquerque. A Nova Cláusula de Desempenho e a Cláusula de Desempenho que o STF Não Decidiu: Fragmentação partidária ou livre participação das minorias? Brasília-DF: Universidade Católica de Brasília – EALR, V. 7, nº 1, p. 143-164, Maio-Ago, 2018. Disponível em:<< <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/9417>>>. Acesso em maio de 2019.

SOUZA, Murilo. Cláusula de barreira atingiu sete candidatos do PSL; partido seria o maior da Câmara. Câmara dos Deputados. 2018. Disponível em:<< <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564125-CLAUSULA-DE-BARREIRA-ATINGIU-SETE-CANDIDATOS-DO-PSL-PARTIDO-SERIA-O-MAIOR-DA-CAMARA.html>>>. Acesso em julho de 2019.

TAVARES, J.A.G. Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1994, pp. 31-66.

European Commission for Democracy Through Law. Comparative Report on Thresholds and other Features of Electoral Systems which bar parties from access to Parliament. Venice, 2008. Disponível em:<< [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)037-e)>>. Acesso em abril de 2019.